

# Des New-Yorkais contre l'aide sociale : lutte contre la pauvreté et crise du consentement à l'impôt durant les années 1960

Autor(en): **Boussac, Tamara**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte =  
Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale**

Band (Jahr): **36 (2021)**

PDF erstellt am: **31.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-958413>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Tamara Boussac

## Des New-Yorkais contre l'aide sociale

### Lutte contre la pauvreté et crise du consentement à l'impôt durant les années 1960

New Yorkers against social welfare. Anti-poverty struggles and the crisis of tax consent during the 1960s

This article explores the relationship between tax protests and anti-poverty policies in the United States by focusing on the grassroots mobilization in support of the Newburgh welfare reform in 1961. Adopted by the city council of this small city in New York State, the reform rolled back welfare payments, placed strict behavioral rules upon recipients and spurred an intense controversy over welfare throughout the country. Based on a corpus of 228 letters sent by New Yorkers to their elected officials and newspapers in the summer of 1961, the article unfolds the sociological makeup and discourse of the men and women who identify as taxpayers in order to protest the welfare state and demand stricter regulation over eligibility. It thereby demonstrates that fiscal reciprocity is central to the acceptance of redistributive policies by the American middle-class. Indeed, protests against welfare do not equate libertarian protests against the existence of taxation or government per se: to the contrary, taxpayer identity and fiscal arguments are used to back demands for better government and greater reciprocity.

Le 25 juillet 1961, le *Wall Street Journal* publie un éditorial très critique des programmes d'assistance aux démunis de l'État fédéral américain.<sup>1</sup> Les États-Unis sont de plus en plus «divisés entre ceux qui portent ce fardeau et les profiteurs», fustige le *Journal*, alors que les «contribuables courageux» doivent payer toujours «plus d'impôts» pour financer les allocations. Progressivement, regrette l'éditorialiste, les États-Unis sont devenus le «paradis des parasites». L'éditorial s'inscrit dans une ac-

1 William Henry Chamberlin, Parasite's Paradise, *The Wall Street Journal*, 25. 7. 1961.

tualité brûlante: à l'été 1961, les États-Unis connaissent leur «premier débat national sur l'assistance» sociale à l'occasion d'une controverse fortement médiatisée, la controverse de Newburgh.<sup>2</sup>

Newburgh est une petite ville industrielle de quelque 31 000 habitants, située à une centaine de kilomètres au nord de New York. En juin 1961, son Conseil municipal adopte une réforme drastique de l'assistance aux démunis qui provoque un intense débat national sur les politiques sociales, la fraude, le travail et les naissances hors mariage. La réforme prévoit de contraindre les bénéficiaires d'une allocation d'assistance à travailler 40 heures par semaine pour la municipalité. Le versement des allocations est coupé à toutes les personnes qui refusent de travailler, ainsi qu'aux femmes qui ont des enfants hors mariage alors qu'elles perçoivent des aides. La durée de versement des aides est limitée à trois mois par an. Les bénéficiaires doivent justifier de leur manque de ressources chaque mois, et les nouveaux arrivants ne peuvent toucher des aides que s'ils sont en mesure de prouver qu'ils se sont installés à Newburgh après y avoir reçu une offre d'emploi.<sup>3</sup> Alors que la réforme fait rapidement la une des journaux du pays entier, la cour suprême de l'État de New York la déclare illégale au regard du droit de l'État et du droit fédéral. Cependant, la réforme de Newburgh, qui tente de réduire le nombre de bénéficiaires de l'assistance et les dépenses sociales, est défendue avec enthousiasme par des conservateurs hostiles à l'État-providence, comme le sénateur républicain de l'Arizona Barry Goldwater, ainsi que par de nombreux citoyens qui manifestent leur soutien à la réforme au travers de lettres et de pétitions.<sup>4</sup>

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les programmes fédéraux d'assistance qui ont été créés par le *Social Security Act* de 1935 pour répondre à la Grande Dépression deviennent de plus en plus impopulaires. *Aid to Dependent Children* (ADC), un programme à destination des mères isolées avec enfants à charge, est particulièrement décrié: alors que les années 1950 sont la décennie de l'opulence aux États-Unis, le nombre d'allocataires augmente après la guerre.<sup>5</sup> Les élus locaux et la presse fustigent les fraudeurs qui profitent, selon eux, du système de protection sociale. Les femmes qui bénéficient d'ADC sont souvent divorcées, n'ont jamais été mariées ou bien ont été abandonnées par leur conjoint, si bien que le programme

2 Lisa Levenstein, *From Innocent Children to Unwanted Migrants and Unwed Moms. Two Chapters in the Public Discourse on Welfare in the United States, 1960–1961*, in: *Journal of Women's History*, 4–11, 2000, pp. 10–33, ici p. 17.

3 *Newburgh Welfare Rules*, *The New York Times*, 24. 6. 1961.

4 *Where Charity Begins*, *Life*, 28. 7. 1961; *The Welfare City*, *Time*, 28. 7. 1961; Kenneth Crawford, *The Miracle Man*, *Newsweek*, 7. 8. 1961; *The Growing Scandal in Relief*, *US News & World Report*, 11. 9. 1961.

5 Jennifer Mittelstadt, *From Welfare to Workfare. The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945–1965*, Chapel Hill 2006, p. 194.

est accusé d'encourager les naissances hors mariage et la dissolution des familles.<sup>6</sup> Enfin, de plus en plus d'allocataires sont des femmes célibataires noires, ce qui renforce la mauvaise image d'ADC.

Le financement du programme est assuré conjointement par l'État fédéral, les États de l'Union et les collectivités locales: les États décident du montant des allocations, prises en charge à 50% par l'État fédéral, puis à hauteur de 25% par les États et par les collectivités.<sup>7</sup> L'assistance est donc financée par de la fiscalité fédérale comme par de la fiscalité locale. Selon ce système, le montant des allocations d'assistance varie énormément d'un État à l'autre. Dans l'État de New York, où se trouve Newburgh, les allocations sont par exemple plus généreuses que dans la plupart des autres États.

Au cœur de ce que certains historiens ont décrit comme l'époque du consensus fiscal de l'après-guerre, c'est-à-dire l'acceptation d'un impôt sur le revenu généralisé et progressif, l'affaire de Newburgh révèle au contraire une crise du consentement à l'impôt cristallisée par les politiques sociales.<sup>8</sup> Nous entendons restituer ici la perspective des hommes et des femmes qui se mobilisent en tant que contribuables afin de critiquer les programmes fédéraux d'assistance. Pour cela, nous étudions un corpus de 228 lettres, pour un total de 258 signataires, envoyées par des citoyens ordinaires à leurs élus et à des journaux comme le *New York Times* à l'été 1961 pour exprimer leur mécontentement à l'égard d'un système social qui les accable d'un lourd fardeau fiscal. Pour la plupart, il s'agit donc bien d'un mécontentement fiscal. Qui sont ces contribuables? Pourquoi ne consentent-ils plus à la fonction redistributive de l'impôt? Ce sont les deux interrogations auxquelles cet article s'efforce de répondre. Pour Romain Huret et Nicolas Delalande, les mobilisations antifiscales correspondent au moment où le consentement à l'impôt est remplacé par la contestation: l'impôt, auquel les contribuables n'adhèrent plus, a perdu sa légitimité démocratique.<sup>9</sup> Selon les deux historiens de l'impôt, la question de la réciprocité

6 Martin Gilens, *Why Americans Hate Welfare. Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*, Chicago 1999, p. 115.

7 Karen Tani, *States of Dependency. Welfare, Rights, and American Governance, 1935–1972*, Cambridge 2016, pp. 4–7.

8 Sur le consensus fiscal, voir W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America. A Short History*, Cambridge 1996, pp. 112–117; Carolyn Jones, *Mass-Based Income Taxation. Creating a Tax-paying Culture*, in: W. Elliot Brownlee (éd.), *Funding the Modern American State, 1941–1995*, pp. 107–147; *The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge 1996, pp. 107–147; Molly Michelmores, *Tax and Spend. The Welfare State, Tax Politics, and the Limits of American Liberalism*, Philadelphie 2011, pp. 11–12. En retraçant l'histoire des mobilisations antifiscales du XX<sup>e</sup> siècle, Romain Huret et Isaac Martin ont remis en cause l'idée d'un consensus d'après-guerre: Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge 2014; Isaac Martin, *Rich People's Movements. Grassroots Campaigns to Untax the Once Percent*, Oxford 2013.

9 Nicolas Delalande, Romain Huret, *Tax Resistance. A Global History?*, in: *The Journal of Policy History* 25/3, 2013, pp. 301–307, ici p. 302. Voir aussi Nicolas Delalande, *Le retour des révoltes fiscales?*, in: *Pouvoirs* 4/151, 2014, pp. 15–25, ici p. 19; Alexis Spire, *L'inégalité devant l'impôt*.

fiscale est au cœur du consentement: les mobilisations contre les politiques keynésiennes après la Seconde guerre mondiale seraient ainsi des mouvements destinés à renégocier le contrat social afin de garantir plus de contrepartie aux contribuables. Contester l'impôt et, dans le cas qui nous occupe, sa fonction redistributive serait ainsi un acte de négociation politique avec l'État: contester l'impôt ne serait pas nécessairement le signe d'une rébellion libertarienne contre l'État, mais une méthode de négociation utilisée par les citoyens pour défendre leurs intérêts et redéfinir leur charge fiscale.<sup>10</sup>

Cet article démontre que les hommes et les femmes mobilisés contre l'assistance en 1961 ne consentent plus en la fonction redistributive de l'impôt en raison du manque de réciprocité fiscale qui caractérise selon eux le système de protection sociale. Il s'agit très largement d'un mouvement de classe moyenne blanche, essentiellement masculin et implanté dans les villes et les banlieues résidentielles du nord-est du pays. Le système de protection sociale est perçu comme injuste par ces contribuables, qui ont l'impression de payer des sommes exorbitantes pour un système qui ne leur offre rien en retour et qui accorde en revanche des droits sociaux indus aux profiteurs. Les personnes mobilisées ne contestent cependant ni l'existence de l'État ni celle de l'impôt: il s'agit plutôt de renégocier en profondeur le système de protection sociale et d'en corriger les effets pernicioseux. Ils demandent en effet à l'État qu'il administre mieux: qu'il soit meilleur gestionnaire, qu'il accorde plus de prestations aux contribuables et qu'il contraigne les bénéficiaires qui le peuvent à travailler en contrepartie de leurs aides. Loin d'être libertariens, les contribuables de la classe moyenne se révèlent prêts à consentir à l'impôt dès lors que le système social leur garantit un juste échange, selon leurs critères, entre la contribution fiscale et sa contrepartie.

## **Un mouvement de classe moyenne implanté dans les villes et les banlieues résidentielles**

Le mouvement de soutien à la réforme de Newburgh est implanté dans les États du Nord-Est, en très grande majorité dans l'État de New York.<sup>11</sup> La région métropolitaine de New York est le principal foyer de mobilisation: la plupart des personnes

Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses, in: *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 56/2, 2009, pp. 164–187.

10 Delalande/Huret (note 9), p. 303; Alexis Spire, *The Spread of Tax Resistance. The Antitax Movement in France in the 1970s*, in: *The Journal of Policy History*, 25–3, 2013, pp. 444–460, ici p. 444.

11 213 sont originaires de l'État de New York.

mobilisées viennent de Manhattan, de Brooklyn et du Queens.<sup>12</sup> Elles sont également originaires des comtés périurbains aisés de Nassau, à l'est, et de Westchester, au nord de New York, qui est le comté le plus riche de l'État.<sup>13</sup> Après la Seconde Guerre mondiale, ces comtés ont connu un essor démographique sans précédent grâce au développement de banlieues résidentielles pour classes moyennes. Alors que les historiens du conservatisme américain se sont beaucoup penchés sur le sud et le sud-ouest du pays, notamment les banlieues résidentielles de Californie, le nord-est libéral est donc également marqué par des enclaves conservatrices, hostiles à l'impôt et aux programmes d'assistance sociale.<sup>14</sup>

La contestation de l'assistance est essentiellement portée par des hommes: 161 hommes et 80 femmes écrivent une lettre de soutien à Newburgh. Cette mobilisation remarquable des hommes suggère que la diffusion des idées anti-assistance est particulièrement forte dans les cercles de sociabilité masculins. Les hommes mobilisés en faveur de la réforme font en effet partie d'associations et de clubs exclusivement masculins: American Legion, car beaucoup ont combattu pendant la Seconde guerre mondiale, Lions Club, Rotary Club, mais également des loges franc-maçonnnes.<sup>15</sup> Selon le sociologue Isaac Martin, ces associations, notamment l'American Legion, servent précisément de terreau à l'activisme antifiscal d'après-guerre, alors que Romain Huret remarque une diffusion particulièrement forte des idées antifiscales au sein des organisations professionnelles des hommes d'affaires et des agents immobiliers dans les années 1930.<sup>16</sup> C'est donc dans ces mêmes associations que semble se diffuser la critique des programmes d'assistance, qui repose sur une rhétorique fortement antifiscale.

Les contribuables hostiles à l'assistance appartiennent enfin majoritairement à la classe moyenne, voire à la classe moyenne supérieure, et ont parfois été éduqués dans des universités prestigieuses comme Harvard, Yale ou Columbia.<sup>17</sup> Comme le

12 71 rédacteurs de lettres viennent de la ville de New York. 32 sont originaires de Manhattan, 12 de Brooklyn et 9 du Queens.

13 11 personnes se mobilisent dans le comté de Nassau, limitrophe du Queens. Ils sont 19 dans le comté de Westchester.

14 Voir notamment Lisa McGirr, *Suburban Warriors. The Origins of the New American Right*, Princeton 2001; Michelle Nickerson, *Mothers of Conservatism. Women and the Postwar Right*, Princeton 2012; Matthew Lassiter, *The Silent Majority. Suburban Politics in the Sunbelt South*, Princeton 2006; Kevin Kruse, *White Flight. Atlanta and the Making of Modern Conservatism*, Princeton 2005. Nous utilisons ici le terme «libéral» dans son acception américaine, qui désigne une tendance politique de gauche et qui accepte pleinement la régulation étatique.

15 Ces informations proviennent principalement de rubriques nécrologiques.

16 Martin (note 8), pp. 101, 143; Huret, *Une armée de délinquants fiscaux? Le refus de l'impôt aux États-Unis au lendemain de la crise de 1929*, in: *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 56/2, 2009, pp. 188–210, ici p. 207.

17 Il a été possible de déterminer l'emploi ou le secteur professionnel de 104 signataires grâce aux en-têtes du papier à lettre, à des rubriques nécrologiques ou d'autres articles comme des annonces de mariage, et enfin grâce aux registres du recensement et aux annuaires municipaux.

Tableau 1: Répartition de 104 rédacteurs par secteurs et par catégories d'emploi

Chefs de moyenne ou de petite entreprise	19
Secteur financier, assurantiel et immobilier	13
Ingénieurs/architectes	11
Employés de bureau/comptables	11
Professions juridiques	9
Cadre supérieur ou poste de direction dans une grande entreprise	7
Agriculture	5
Étudiants	5
Autres	5
Professions intellectuelles (professeurs d'université, journalistes)	4
Ouvriers/artisans	4
Médecins	3
Institutrices	3
Travailleurs indépendants	3
Militaires	2
Total	104

récapitule le Tableau 1, beaucoup sont avocats, médecins, architectes, ingénieurs ou cadres de direction dans de grandes entreprises d'assurance ou dans des agences immobilières new-yorkaises. Il s'agit donc d'élites dotées d'un fort capital économique et social, qui comme nous l'avons dit, évoluent dans des associations fraternelles et professionnelles où circulent les idées antifiscales.<sup>18</sup> La catégorie professionnelle la plus représentée est enfin les chefs de moyennes et de petites entreprises, le plus souvent des commerçants ou des manufacturiers implantés dans des petites villes de l'État de New York qui souffrent du développement de magasins de grande distribution le long des axes autoroutiers.<sup>19</sup>

La sociologie du mouvement contre l'assistance sociale est ainsi très proche de celle révélée par les historiens du conservatisme américain et de la résistance à l'impôt dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>20</sup> Ces derniers ont en effet décrit un

18 L'Association du Barreau américain, par exemple, est fermement engagée dans le combat antifiscal. Martin (note 8), p. 103.

19 Sur l'antifiscalisme des commerçants, voir Martin (note 8), pp. 97–103; Huret (note 8), p. 201; sur le mécontentement fiscal des classes moyennes indépendantes françaises, voir Spire (note 9), p. 179.

20 McGirr (note 14), pp. 86–87; Huret (note 8), p. 8.

mouvement mené par des hommes et des femmes au mode de vie moderne dans les nouvelles banlieues résidentielles, ainsi que par des petits chefs d'entreprise. En plein cœur du nord-est libéral, la mobilisation contre l'assistance est également le fait d'élites dotées d'un fort capital économique et social: des hommes issus des classes supérieures, des femmes qui travaillent, des habitants des banlieues résidentielles qui s'adressent à leurs élus afin de renégocier le contrat social qui lie les contribuables et l'État.

## Renégocier le contrat social pour garantir le consentement à l'impôt

*L'identité de contribuable.* Cent cinq personnes se présentent comme des contribuables ou invoquent des arguments fiscaux dans leur lettre afin de critiquer les programmes d'assistance. Otto Nagel se décrit par exemple comme «un contribuable taxé à outrance depuis 20 ans».<sup>21</sup> C'est particulièrement le cas des femmes, dont près de la moitié avancent l'argument de la fiscalité, contre un peu plus d'un tiers des hommes.<sup>22</sup> Les femmes conservatrices, comme l'ont remarqué les historiens de la résistance fiscale, considèrent bien la fiscalité comme un enjeu structurant.<sup>23</sup> L'engagement politique des femmes qui contestent l'assistance ne semble cependant pas avoir de lien avec leur rôle domestique. Au contraire, ces femmes prennent souvent la parole en tant que femmes d'affaires, qui parfois travaillent à leur compte. Josephine Schaefer est par exemple cheffe d'entreprise et agente immobilière à succès. M<sup>me</sup> Abbie Paul, de Manhattan, se présente comme «une femme d'affaires, veuve».<sup>24</sup> Pour ces femmes qui subviennent elles-mêmes à leurs besoins et qui dirigent leur propre entreprise, il est devenu inconcevable de payer des impôts pour subventionner l'inactivité d'hommes et de femmes aptes au travail qui touchent des allocations.

Plus qu'une invocation individuelle, le statut de contribuable constitue une identité collective: certains s'expriment en effet au nom de l'ensemble de la communauté des contribuables. Pour Julia Wilson, une travailleuse indépendante de Manhattan,

21 Otto Nagel, lettre à Kenneth Keating, sénateur républicain de l'État de New York, 15. 7. 1961 Dossier «Public Assistance-Newburgh, 1959–1962», boîte 346:7. Archives de Kenneth Keating. Rush Rhees Library. Rare Books, Special Collections and Preservation. University of Rochester (ci-après archives de Kenneth Keating).

22 38 femmes sur 80 et 61 hommes sur 161 invoquent ce statut.

23 Sur la féminisation du mouvement antifiscal dans les années 1950 et 1960, voir Huret (note 8), p. 191, 206; Martin (note 8), pp. 110–130; Olivier Burtin, A One-Woman Tea Party. Tax Resistance, Feminism, and Conservatism in the Life of Vivien Kellems, in: *The Journal of Policy History* 28/1, 2016, pp. 162–190.

24 M<sup>me</sup> Paul, lettre à Kenneth Keating, 13. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.



soutenir Newburgh est une réaction naturelle et inévitable pour tous les New-Yorkais qui, comme elle, «travaillent dur et payent des impôts exorbitants».<sup>25</sup> Certains se voient même au cœur d'une révolte fiscale qui dépasse la simple question de l'assistance et qui rassemblera bientôt l'ensemble des contribuables américains. «Newburgh est le symbole et le symptôme d'une rébellion naissante des contribuables, écrit ainsi Lawrence W. Collins Jr. de Ridgewood, dans le New Jersey. Je m'attends à ce qu'il y ait d'autres rébellions comme celle de Newburgh, certaines dirigées contre l'assistance, certaines contre l'aide au développement, d'autres contre les taxes sur l'essence – en fait, contre tout ce qui rend la taxation visible.»<sup>26</sup> La mobilisation en faveur de Newburgh révèle ainsi une profonde crise du consentement à l'impôt: ces contribuables sont réticents à l'idée de payer des impôts qui financent un système de protection sociale qu'ils croient rongé par les profiteurs.

*Des allocataires indignes.* Ces hommes et ces femmes formulent une vision binaire de la société américaine, divisée entre, d'une part, les contribuables honnêtes et travailleurs et, d'autre part, les assistés improductifs qui profitent du système social.<sup>27</sup> Joseph A. Moran de Manhattan se décrit comme «un contribuable fatigué de devoir entretenir les paresseux».<sup>28</sup> Russell Horton prédit quant à lui avec pessimisme que «bientôt, la moitié de la population américaine devra travailler pour entretenir l'autre moitié».<sup>29</sup> Pour M<sup>me</sup> Lund, les profiteurs sont clairement identifiés: elle ne veut plus «payer pour accorder des allocations aux hommes trop paresseux pour travailler et pour entretenir les activités licencieuses de femmes qui ont déjà de nombreux enfants illégitimes».<sup>30</sup> Les contribuables sont particulièrement opposés à ce que des hommes valides mais à l'éthique du travail défaillante puissent percevoir des allocations sans contrepartie.

En cela, il n'est pas anodin que les Afro-Américains soient de plus en plus nombreux à bénéficier d'aides sociales, notamment à New York.<sup>31</sup> Alors que les contribuables blancs perçoivent l'acquittement de la fiscalité comme une obligation qui leur incombe spécifiquement, ils perçoivent souvent les Afro-Américains comme des «mangeurs d'impôts», qui n'en payent pas tout en bénéficiant de l'argent public de manière disproportionnée, notamment sous la forme d'allocations.<sup>32</sup> Plus

25 Julia Wilson, lettre à Kenneth Keating, 21. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

26 Lawrence Collins Jr., lettre au New York Times, 11. 7. 1961.

27 Michelmores (note 8), p. 3.

28 Joseph Moran, lettre au New York Times, 11. 7. 1961.

29 Russel Horton, lettre au Newburgh Evening News, 11. 7. 1961.

30 M<sup>me</sup> Lund, lettre à Kenneth Keating, 22. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

31 Au milieu des années 1950, 46% des familles qui touchent ADC dans l'État de New York sont afro-américaines. Eleanor Snyder, Public Assistance Recipients in New York State, January–February 1957. A Study of the Causes of Dependency During a Period of High-Level Employment, State of New York, Interdepartmental Committee on Low Incomes, 1958, New York Public Library.

32 Camille Walsh, Racial Taxation. Schools, Segregation and Taxpayer Citizenship, 1869–1973, Chapel Hill 2018.

que par le contexte du mouvement pour les droits civiques, de plus en plus visible dans le sud depuis le milieu des années 1950, les contribuables new-yorkais sont notamment alertés par la migration des Afro-Américains du sud vers le nord, une menace à l'homogénéité raciale des logements et des écoles.<sup>33</sup> Certains demandent donc que l'État de New York conditionne l'accès aux aides sociales à un an de résidence dans l'État, afin d'éviter que les Afro-Américains ne viennent s'installer à New York dans le but de toucher des allocations, qui y sont plus généreuses que dans d'autres États.<sup>34</sup>

*Travail et contrepartie fiscale.* L'injustice fiscale est d'autant plus ressentie en raison du manque argué de réciprocité qui caractérise le système de protection sociale: alors qu'il est alimenté par les contribuables, le système n'accorde, selon eux, pas assez de prestations aux citoyens méritants. Des personnes âgées proches de la retraite critiquent notamment le sous-financement du programme fédéral de pensions *Social Security*. Le système de protection sociale, en somme, profite aux assistés mais pas à la classe moyenne qui le finance.

Afin de corriger ce manque de réciprocité, les contribuables exigent que les allocataires soient contraints de travailler pour le bénéfice de la collectivité en contrepartie de leurs aides. Ces contribuables sont en effet persuadés que les allocataires sont inactifs et que le statut de mère au foyer n'est pas suffisant pour donner accès à des droits sociaux, alors même que le programme ADC a été créé pour venir en aide aux femmes isolées. Depuis les années 1930, les droits sociaux comme les pensions de retraites ou les assurances accident sont de fait adossés au travail salarié, accompli en dehors du foyer, qui est alors pensé comme exclusivement masculin.<sup>35</sup> Le travail des femmes dans la sphère domestique n'est pas considéré comme une forme d'activité qui ouvre des droits sociaux.<sup>36</sup> Dans l'architecture des politiques sociales du New Deal, les femmes sont bien considérées comme «dépendantes»: soit de leur époux, selon le modèle du «*breadwinner*» qui définit l'homme comme le premier pourvoyeur au sein du foyer, soit de l'État, qui accorde de maigres allocations aux

33 Pour les habitants blancs du nord des États-Unis, la question des droits civiques est à cette époque pensée comme une question strictement sudiste, malgré l'existence d'inégalités raciales au nord. Jeanne Theoharis, *Hidden in Plain Sight. The Civil Rights Movement outside the South*, in: Matthew Lassiter, Joseph Crespino (éd.), *The Myth of Southern Exceptionalism*, New York 2010, pp. 49–73. Sur l'hostilité des Blancs face aux migrations, voir Thomas Sugrue, *Crabgrass-Roots Politics. Race, Rights, and the Reaction against Liberalism in the Urban North, 1940–1964*, in: *Journal of American History* 82/2, 1995, pp. 551–578.

34 776 000 Afro-Américains habitent à New York en 1950 contre 1 141 000 en 1960. Ellen Reese, *Backlash against Welfare Mothers. Past and Present*, Berkeley, Los Angeles 2005, p. 243.

35 Alice Kessler-Harris, *In Pursuit of Equity. Women, Men and the Quest for Economic Citizenship in 20th-Century America*, New York 2001.

36 Eileen Boris, *Home to Work. Motherhood and the Politics of Industrial homework in the United States*, Cambridge 1994.

mères dans le besoin. Au début des années 1960, les contribuables estiment cependant que les allocataires doivent travailler en contrepartie de leur aide sociale.<sup>37</sup> Puisque les aides sont financées par la communauté des contribuables, il est normal, selon eux, que les allocataires sont employés dans le cadre de missions d'intérêt général, qui profiteront indirectement aux contribuables. Certains s'attardent sur la nature même des tâches que les allocataires doivent accomplir: le nettoyage des rues et des façades, l'entretien des parcs publics, la reconstruction des écoles – ce sont là des tâches très proches de celles effectuées par les chômeurs employés par les agences du New Deal comme la *Works Progress Administration* (WPA).<sup>38</sup> Thomas Baggot, un ingénieur, estime que les allocataires peuvent travailler sur «beaucoup de projets municipaux: nettoyer les parcs et les rues, ou construire des terrains de jeu». <sup>39</sup> Pour Jeanne Morris du Queens, l'aide sociale équivaut à un salaire, et il est donc normal que les bénéficiaires effectuent un travail d'intérêt général en contrepartie de ce salaire. «Je ne reçois pas de salaire sans travailler, écrit-elle; et il me semble moral et éthique de demander un service de la part de ceux que j'aide financièrement. Par exemple, on voit des parcs jonchés de déchets, des bâtiments publics sales, des toilettes publiques crasseuses, des écoles qui tombent en ruine, etc.»<sup>40</sup> Certains expriment ainsi une nostalgie surprenante pour le New Deal et la manière dont l'État fédéral a porté assistance aux chômeurs touchés par la Grande Dépression grâce à un système fondé sur le travail. Le mécontentement manifesté à l'occasion de l'affaire de Newburgh n'est donc pas l'expression d'un antiétatisme radical: beaucoup croient en l'action légitime de l'État et restent imprégnés de leur propre expérience de la crise des années 1930.

Pour ces contribuables qui critiquent le manque de réciprocité au cœur du système fiscal, le travail des allocataires sur des missions d'intérêt général constitue précisément un juste retour pour leur contribution. E. Gilbert Barker «ne connaît pas les détails de la crise de Newburgh», mais il est persuadé «qu'il est juste, par principe, qu'une collectivité reçoive un retour constructif en échange de son investissement dans l'assistance».<sup>41</sup> Si les contribuables rejettent le principe d'un impôt redistributif, ils formulent en revanche une conception de l'impôt comme investissement collectif, dont les retombées doivent être visibles pour les contribuables. Pour Jeanne Morris, le travail des allocataires atténue le mécontentement des contribuables en les faisant bénéficier d'un service: «Je pense vraiment qu'en nous servant nous, les

37 À la fin des années 1960, les militantes du «*welfare rights movement*» veulent faire reconnaître que le rôle de mère au foyer donne accès à des droits sociaux. Voir Felicia Kornbluh, *The Battle for Welfare Rights. Politics and Poverty in Modern America*, Philadelphie 2007.

38 Sur les travaux publics pendant le New Deal, voir Jason Scott Smith, *Building New Deal Liberalism. The Political Economy of Public Works, 1935–1956*, Cambridge 2014, pp. 85–132.

39 Thomas Baggot, lettre à Kenneth Keating, 10. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

40 Jeanne Morris, lettre à Kenneth Keating, 21. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

41 E. Gilbert Barker, lettre à Kenneth Keating, 17. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

donateurs, les allocataires retrouveront une certaine fierté, l'impression d'être productifs et cela leur donnera l'envie de s'en sortir, écrit-elle au sénateur républicain Kenneth Keating. D'un autre côté, les donateurs bénéficieront d'un service et, surtout, ils ne seront plus réticents à payer des impôts pour les pauvres.»<sup>42</sup> «Je suis sûre qu'aucune personne véritablement dans le besoin n'en pâtira, écrit quant à lui Charles Lovgren; et nous, les contribuables qui réglons la facture, aurons l'impression que notre argent aide à la fois l'allocataire, la ville et l'État.»<sup>43</sup> L'assistance, financée par l'impôt, est ainsi perçue comme un investissement dont les contribuables doivent eux-mêmes bénéficier. En rejetant l'idée d'une aide sociale sans contrepartie, les rédacteurs s'opposent donc au caractère purement redistributif de l'impôt. Ils ne rejettent cependant pas le principe de la contribution publique mais défendent une conception de l'impôt comme investissement collectif, dont le retour doit garantir le consentement individuel à l'impôt.

### **L'assistance comme prérogative des collectivités: l'argument de la fiscalité locale**

Le mécontentement des contribuables n'est pas strictement lié à la fiscalité fédérale. Les historiens de la résistance fiscale aux États-Unis se sont beaucoup penchés sur la taxation fédérale, notamment l'impôt fédéral sur le revenu, et sur la taxation locale, au travers d'études de mobilisations contre la taxe foncière.<sup>44</sup> Alors que ces deux niveaux de taxation sont souvent traités séparément par les historiens, les hommes et les femmes qui se mobilisent contre l'assistance sont tout à fait conscients d'être soumis à trois échelles de taxation: celle des collectivités locales, celle de l'État et enfin celle de l'État fédéral. Ils mobilisent ainsi une identité de contribuable multiple, qui s'exprime de manière particulièrement forte à l'échelle locale. Un anonyme se décrit par exemple comme «un citoyen de l'État de New York et un contribuable du comté, de l'État et de l'État fédéral».<sup>45</sup> M. et M<sup>me</sup> Poppe du Queens ainsi que Margaret et Richard Mackin se présentent comme des «citoyens et des contribuables de l'État de New York».<sup>46</sup>

Ces New-Yorkais estiment qu'il y a quelque chose de spécifique à la fiscalité de l'État de New York, qui est selon eux particulièrement lourde pour les contri-

42 Morris (note 40).

43 Charles Lovgren, lettre à Nelson Rockefeller, gouverneur républicain de New York, et à Kenneth Keating, 15. 7. 1961. Archives de Kenneth Keating.

44 Voir respectivement Martin (note 8) et *The Permanent Tax Revolt. How the Property Tax Transformed American Politics*, Palo Alto 2008.

45 Anonyme, lettre à Kenneth Keating, (s. d.), Archives de Kenneth Keating.

46 Margaret et Richard Mackin, lettre à Kenneth Keating, 29. 7. 1961, Archives de Kenneth Keating.

buables. De fait, l'État de New York est un État où la fiscalité, comme le montant des allocations d'assistance, est élevée, et certains critiquent explicitement la politique fiscale du nouveau gouverneur républicain Nelson Rockefeller. H. O. Beach critique par exemple une politique fiscale «punitiv», qui nuit selon lui à l'activité économique dans l'État, notamment la création d'une taxe sur l'essence.<sup>47</sup> Le début des années 1960 est en effet un moment de réforme fiscale dans l'État: alors qu'il a affirmé vouloir baisser les impôts pendant sa campagne de 1958, Nelson Rockefeller a au contraire augmenté les prélèvements obligatoires une fois au pouvoir, les taxes sur l'essence, sur le diesel et sur les cigarettes.<sup>48</sup> L'impôt sur le revenu de l'État, qui est dorénavant prélevé à la source, augmente également pour les revenus supérieurs à 6000 dollars par an, notamment grâce à la création de trois nouvelles tranches d'imposition.<sup>49</sup> Ce sont donc la classe moyenne et les hauts salaires qui sont concernés par ces augmentations. C'est dans ce contexte de réforme fiscale et de hausse d'impôts que les contribuables de l'État expriment leur mécontentement et critiquent l'assistance sociale. Mary Landis se plaint de l'augmentation de l'impôt sur le revenu dans l'État.<sup>50</sup> «À cause de votre prélèvement à la source, mon impôt sur le revenu a augmenté», se plaint aussi un habitant d'une banlieue résidentielle de Rochester à Nelson Rockefeller.<sup>51</sup> Ces contribuables dénoncent donc un martèlement fiscal spécifique à l'État de New York, que les réformes du gouverneur ne font qu'accentuer.

Pour beaucoup, l'implication de la fiscalité locale dans ce financement fait de l'assistance une prérogative essentiellement locale, d'autant plus que l'État fédéral, jugé mauvais gestionnaire, gaspille selon eux l'argent des contribuables.<sup>52</sup> Il s'agit ainsi de retourner à une gestion locale de la pauvreté, pour un contrôle plus efficace des dépenses sociales, et non de contester par principe l'existence de l'État. «Le Département de la Santé, de l'Éducation et de l'Assistance ne devrait pas s'acharner à contrôler les programmes qui sont en partie financés par de la fiscalité locale», écrit notamment une association d'agriculteurs.<sup>53</sup> De fait, beaucoup soutiennent que les collectivités locales sont meilleures gestionnaires que l'État et que l'État fédéral,

47 H. O. Beach, lettre au Newburgh Evening News, (s. d.).

48 James Underwood, William Daniels, Governor Rockefeller in New York. *The Apex of Pragmatic Liberalism in the United States*, Westport 1982, p. 43; Richard Norton Smith, *On His Own Terms. A Life of Nelson Rockefeller*, New York 2014, p. 283.

49 Norton Smith (note 48), pp. 303–305.

50 Mary Landis, lettre à Nelson Rockefeller, 31. 10. 1962, Nelson A. Rockefeller Gubernatorial Records, Office Subject Files, First Administration, Series 37.1 (FA439), Subseries 1: First Administration, Subject: Welfare, Dossier «General, City of Newburgh, 1961 August–1962», Rockefeller Archive Center (ci-après Archives de Nelson Rockefeller).

51 Anonyme, lettre à Nelson Rockefeller, 21. 8. 1961, Archives de Nelson Rockefeller.

52 76 personnes demandent un contrôle davantage local des politiques sociales.

53 Résolution du Brookfield Farm Bureau Kitchen Conference, 21. 7. 1961, Archives de Kenneth Keating.

car elles connaissent mieux leurs ressources et leurs besoins. «Je pense que chaque ville devrait avoir le droit de réguler ses programmes d'assistance en fonction de ses propres conditions», écrit ainsi M<sup>me</sup> Lund.<sup>54</sup>

L'implication de financements fédéraux dans l'assistance est en revanche considérée avec méfiance car ils sont l'outil d'un empiètement injustifié de l'État fédéral sur une prérogative locale. Florence Rudh de Brooklyn se plaint auprès du président Kennedy de l'«interférence des bureaucrates» dans les «affaires d'une municipalité qui tente simplement de faire ce qu'il faut».<sup>55</sup> «L'aide fédérale entraîne un contrôle de la part de l'État fédéral, ce qui est insupportable dans un pays soi-disant libre», affirme Elizabeth Hueber, une graphiste de Syracuse.<sup>56</sup> Les contribuables sont en faveur d'une meilleure gestion des finances publiques et louent ainsi la rationalité budgétaire des collectivités locales. Beaucoup soulignent ainsi le bon sens qui sous-tend la réforme de Newburgh, par opposition à la «folie fiscale»<sup>57</sup> de l'État fédéral, qui gaspille l'argent des contribuables dans des programmes qui servent des populations non méritantes.<sup>58</sup> «L'État dépense notre argent de manière irréfléchie», se plaint par exemple Fred William, alors que Margaret et George Brexler exigent «que cesse le gaspillage de l'argent des contribuables».<sup>59</sup>

## Conclusion: vers un nouveau consensus fiscal?

La mobilisation contre l'assistance sociale en 1961 annonce-t-elle l'avènement d'un nouveau consensus fiscal fondé sur les réductions d'impôts et le démantèlement de l'État-providence? À bien des égards, le discours de ces contribuables est proche de celui que le Parti républicain proposera dans les années 1980: réductions d'impôts, baisse des budgets sociaux, contrainte au travail pour les allocataires. Ce discours est en revanche en rupture avec celui du Parti républicain de l'époque qui, dans les années 1950 et au début des années 1960, n'a pas encore fait des réductions d'impôts sa marque de fabrique politique et demeure le parti du consensus fiscal. En ce sens, la mobilisation de 1961 témoigne du rôle clé que l'assistance sociale jouera dans le recentrement du conservatisme autour des enjeux fiscaux et des baisses d'impôts à partir des années 1970.<sup>60</sup>

54 M<sup>me</sup> Lund (note 30).

55 Florence Rudh, lettre à John F. Kennedy, 21. 7. 1961, Archives de Kenneth Keating.

56 Elizabeth Hueber, lettre à Kenneth Keating, (s. d.), Archives de Kenneth Keating.

57 Scott Taylor, lettre à Kenneth Keating, 16. 7. 1961, Archives de Kenneth Keating.

58 63 personnes utilisent l'argument de la rationalité.

59 Fred William, lettre à Kenneth Keating, 26. 6. 1961; Margaret et George Brexler, lettre à Kenneth Keating, 13. 7. 1961, Archives de Kenneth Keating.

60 Michelmores, What have you done for me lately? The Welfare State, Tax Politics, and the Search

Cependant, il serait erroné de voir en cette mobilisation l'annonce précoce de la doxa néolibérale des années 1970. Une minorité seulement appelle à une révolte fiscale d'inspiration libertarienne contre l'État. Pour la plupart, il ne s'agit ni d'abolir l'impôt ni de se débarrasser de l'État: l'assistance demeure une responsabilité publique légitime, qui doit être prise en charge par les collectivités locales pour une meilleure gestion des deniers publics. Certains affirment même leur attachement à l'État du New Deal et manifestent une certaine nostalgie de la manière dont l'État fédéral a remis les chômeurs au travail pendant les années 1930. Ensuite, les contribuables demandent davantage de démocratie et de réciprocité fiscale au travers de lettres, dont ils espèrent qu'elles seront lues et écoutées. S'ils sont mécontents du système de protection sociale, ils conservent néanmoins une certaine confiance dans leurs institutions et leurs élus. Enfin, en 1961, ceux qui contestent l'assistance sont en position minoritaire et en profonde contradiction avec le libéralisme triomphant – libéralisme au sens étatsunien du terme – qui caractérise le reste de la décennie. Le début des années 1960 est en effet le moment de la «redécouverte de la pauvreté», grâce notamment au travail du politiste Michael Harrington qui met en lumière la persistance de la pauvreté rurale blanche dans les Appalaches.<sup>61</sup> L'administration Kennedy, puis celle de Lyndon Johnson lancent une «guerre inconditionnelle contre la pauvreté» qui entraîne une expansion exceptionnelle de l'administration fédérale et des budgets accordés aux politiques sociales. En 1961, la mobilisation des contribuables contre le système de protection sociale échoue donc à devenir majoritaire et ne trouve pas encore de relai institutionnel.

for a New Majority, 1968–1980, in: *The Journal of Policy History* 24/4, 2013, pp. 709–740, ici pp. 723–728.

61 Michael Harrington, *The Other America. Poverty in the United States*, New York 1962.